

## **Aide au développement et conflit armé au Burundi. Pourquoi rester, comment agir ?**

Jean-Eudes Beuret, Daniel Fino,  
The Graduate Institute/Karthala, 2009, 168 p.

*Philippe Lavigne Delville*

Issu d'une capitalisation d'expérience de l'OAP (organisation d'appui à l'autopromotion) au Burundi, ce petit livre propose une analyse originale et pertinente des articulations entre urgence et développement et des stratégies d'intervention en contexte de conflit armé.

Avec la multiplication des crises humanitaires (d'origine climatique ou humaine), la classique division du travail entre développement (actions de moyen long terme, d'appui aux dynamiques) et urgence (actions de court) s'est estompée. La réflexion s'est d'abord structurée autour de la façon de sortir de l'urgence (et de ses effets pervers) pour (re)passer dans une logique de développement, à travers ce qui a été appelé le continuum urgence/réhabilitation/développement. D'autres ont proposé une approche en termes de continuum : il y a des zones qui relèvent de l'urgence, d'autres qui relèvent du développement, et il faut savoir les situer pour éviter les confusions. Dans tous les cas, on part du principe qu'urgence et développement sont deux approches et deux métiers différents, et qu'il faut les distinguer. Le passage du « développement » à l'urgence se fait sous la pression des événements, en particulier lors de conflits armés, où l'insécurité fait partir les développeurs et où des urgentistes arrivent, sans connaissance du terrain. La multiplication de situations de conflit latent ou durable, de situations incertaines d'une insécurité ponctuelle qui s'installe dans la durée, amène à reposer la question.

Issu d'un projet de développement intégré mis en œuvre par l'IUED au Burundi à la fin des années 1980, l'OAP est une petite équipe d'agent de développement burundais, qui expérimente dans la province de Bujumbura rural une approche d'appui à l'autopromotion, pour échapper aux limites du projet antérieur, mis en œuvre par l'administration. Il s'agit d'être présent sur le terrain, de repérer les dynamiques portées par les acteurs locaux et de leur apporter un appui souple. L'OAP (à ce moment équipe-projet) a démarré ses activités depuis peu lorsqu'éclate la guerre civile burundaise, au début des années 90. Alors que la plupart des organisations de développement se retirent, l'OAP constituée de cadres burundais de différentes appartenances ethniques, décide de rester et d'ajouter à ses activités d'appui des actions d'urgence (distribution d'aide alimentaire, chantiers de reconstruction avec *food for work*, soutien aux familles déplacées ou ayant connu des pillages). La prolongation des situations d'insécurité l'amène à intégrer

cette dimension comme partie intégrante de sa stratégie et non plus comme phase temporaire. De fait, les troubles vont durer une quinzaine d'années.

Faisant le bilan de son expérience, l'OAP (qui s'est dans l'intervalle constituée en Ong burundaise) tire dans cet ouvrage de nombreuses leçons de son expérience, que l'on peut résumer ainsi :

- les humanitaires arrivent sans connaissance du terrain et des acteurs, et ne s'adressent qu'aux personnes regroupées. Du fait de son ancrage local, l'OAP a un réseau dense d'interlocuteurs qui lui a permis de suivre de très près la situation, limitant les risques sécuritaires, repérant les déplacés isolés dans les marais. Elle a développé une légitimité qui lui permet de négocier avec les groupes armés. Elle peut distribuer de l'aide de façon plus précise et plus adaptée ;
- pour ne pas induire de logique de dépendance à l'aide humanitaire et favoriser la sortie de crise, il faut éviter les regroupements dans des camps ; il faut au plus vite, et dans la crise elle-même, tenter de relancer l'économie locale, et donc ne pas suspendre les actions de développement ;
- la connaissance fine des acteurs permet de doser le mélange entre aide humanitaire (pour les gens ayant perdu leurs biens dans les pillages, pour la survie quotidienne) et aide au développement (pour relancer les activités économiques) ;
- il est possible, même en temps de crise armée, de faire du crédit, en acceptant un taux de perte dû aux destructions. Il est possible d'appuyer les petites entreprises dans la reconstitution de leur capital, et de les soutenir en leur favorisant l'accès à des marchés : reconstruction d'équipements détruits, fabrication de biens d'aide d'urgence tels que nattes, savons, etc. Pour contribuer à la relance économique, l'aide d'urgence doit utiliser au maximum des biens produits localement, ce qui lui complique certes la tâche mais est indispensable pour éviter qu'aux effets de la guerre s'ajoute la perturbation des marchés locaux par le recours massif à des biens importés ;
- la crise suscite une dynamique associative locale, de nature variable, qui trouve une place du fait de l'affaiblissement de la capacité de contrôle de l'Etat<sup>1</sup>, tant pour des enjeux de solidarités entre personnes que pour faire face à l'affaiblissement des services proposés par ce dernier ou pour profiter des opportunités de l'aide.

---

<sup>1</sup> L'Etat burundais du début des années 90 assure un contrôle assez étroit de la population et la liberté associative y est réduite.

Bref, dans un contexte de crise qui perdure, il est cohérent de coupler actions d'urgence et de développement, actions de relance économique et d'appui institutionnel aux petites entreprises et aux organisations. Ceci permet à la fois de limiter les effets de la crise, des pilages, des déplacements de population, en termes de décapitalisation et de destruction d'équipements collectifs, et de préparer le retour à une situation « normale » en évitant l'installation durable dans la dépendance à l'humanitaire.

Ceci suppose une organisation souple, réactive, pluriethnique, très ancrée dans son milieu. Ceci suppose une capacité des bailleurs de fonds à accepter un tel positionnement, à adapter leurs procédures pour assumer le surcoût lié à la proximité et le choix d'entreprises locales, pour assumer des pertes éventuelles dans les crédits. « *L'articulation, l'hybridation, les décroissements que nous proposons ne seront pas possibles sans de profondes réformes du système d'aide* » (p.162) et en particulier de l'aide d'urgence. Cet ouvrage représente un plaidoyer convaincant pour de telles réformes (dont on peut hélas s'interroger sur la faisabilité). Il sera un utile outil de réflexion pour tous ceux, praticiens et chercheurs, qui sont confrontés à ces situations de crise larvée, d'insécurité rampante.

C'est aussi un bel exercice de capitalisation d'expérience, montrant comment un souci d'ancrage local et d'adaptation aux réalités permet à une organisation d'innover dans les façons de penser et d'agir, et de systématiser de nouvelles grilles d'analyse à partir de la pratique. Sur ce plan de la capitalisation, cependant, on aurait aimé en savoir plus sur le processus d'élaboration de la réflexion et de l'ouvrage, et en particulier sur les apports de l'OAP. Les deux auteurs, qui accompagnent l'OAP depuis le début, ont une parfaite connaissance de son histoire, les membres de l'OAP n'ont sans doute pas directement tenu la plume. Mais le contenu de l'ouvrage et les analyses proposées ne sont-elles pas un produit de l'OAP, ou en tous cas largement coproduites avec elle ? Cela ne légitimerait-il pas une co-signature du livre avec les responsables de l'OAP, pour acter de cette paternité partagée ?